

EUROPEES RECHT

AAK20188761

Valentin Vandendaele

Het zijn bewogen tijden voor de rechtsstaat in de Europese Unie. Op 20 december 2017 uitte de Europese Commissie nog haar bezorgdheid over recente ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat en met name de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen. Daartoe nam het een met redenen omkleed voorstel aan (COM(2017)835 final, hierna: Commissievoorstel). Dit zou de start inluiden van een procedure tegen Polen op grond van artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU). Sindsdien hebben ook andere instellingen van de Europese Unie zich in het debat gemengd. Zo sprak het Hof van Justitie zich in het arrest *LM* (van 25 juli 2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586) onder meer uit over de gevolgen van een artikel 7-procedure tegen een lidstaat voor Europese aanhoudingsbevelen uit die lidstaat. Bovendien buigt het hof zich momenteel over een aantal bijkomende zaken die onder andere betrekking hebben op het principe van de rechterlijke onafhankelijkheid. Ten slotte is ook Hongarije inmiddels het voorwerp van een artikel 7-procedure, ingeluid door een resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 (2017/2131(INL)).

Artikel 7 VEU

Artikel 7 VEU schrijft de te volgen procedure voor wanneer een lidstaat de waarden uit artikel 2 VEU, waaronder de rechtsstaat, lijkt te schenden. Artikel 7 lid 1, eerste alinea, VEU luidt als volgt:

‘Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie kan de Raad, na goedkeuring van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2, bedoelde waarden door een lidstaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen.’

Het is op grond van deze bepaling dat het Commissievoorstel is aangenomen. De volgende stap is, zoals aangegeven, een besluit van de Raad. Het belangrijkste struikelblok in de procedure staat echter beschreven in artikel 7 lid 2 VEU. Volgens die bepaling moet de Europese Raad met eenparigheid van stemmen een ernstige en voortdurende schending van de waarden uit artikel 2 VEU vaststellen. Pas dan kan de Raad op grond van artikel 7 lid 3 VEU bepaalde rechten van de betrokken lidstaat schorsen. Door de hele procedure heen stemt de vertegenwoordiger van die lidstaat in de Europese Raad en de Raad niet mee (art. 354 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

Het arrest *LM*

Zo ver is het in de procedure tegen Polen nog niet gekomen. Het Commissievoorstel gaf echter ook aanleiding tot een verzoek van de Ierse High Court om een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie. In het geding was de uitvoering van drie Europese aanhoudingsbevelen die de Poolse rechterlijke instanties hadden uitgevaardigd tegen *LM*. Op grond van deze bevelen hadden de Ierse instanties de betrokkene alvast aangehouden. Nu het Commissievoorstel problemen aan de kaak stelt met betrekking tot de rechtsstaat en met name de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen, concludeerde de High Court echter dat uitlevering tot een reëel gevaar zou leiden van schending van *LM*'s recht op een eerlijk proces. De vraag was dan of dit zou volstaan om te weigeren uitvoering te geven aan de Europese aanhoudingsbevelen (*Minister for Justice and Equality v. Celmer* [2018] IEHC 119).

Met een Europees aanhoudingsbevel kan een ‘uitvaardigende rechterlijke autoriteit’ uit een lidstaat van de Europese Unie een andere lidstaat ertoe aanzetten iemand aan te houden en over te leveren (art. 1 lid 1 van kaderbesluit 2002/584). Op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning dient de ‘uitvoerende rechterlijke autoriteit’ van die andere lidstaat hier gehoor aan te geven (art. 1 lid 2 van kaderbesluit 2002/584). De artikelen 3, 4, 4bis en 5 van kaderbesluit 2002/584 omschrijven in principe de enige uitzonderingen en voorbehouden. Dat bevestigt het Hof van Justitie ook in het arrest *Aranyosi en Căldăraru* (van 5 april 2016, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, punt 80), dat niettemin in een bijkomende uitzondering voorziet.

Volgens dat arrest dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit de uitlevering ook uit te stellen indien dit de gezochte persoon aan een reëel gevaar zou blootstellen om onmenselijk of vernederend te worden behandeld in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (punt 98). Die rechter moet wel eerst nog een toets uitvoeren. Kort gezegd komt het erop neer dat hij/zij moet vaststellen (1) dat er een reëel gevaar van een onmenselijke en vernederende behandeling bestaat in de uitvaardigende lidstaat en (2) dat er goede redenen zijn om aan te nemen dat de gezochte persoon in kwestie dit gevaar bij uitlevering zou lopen (punten 89 e.v.). Om tot die tweede vaststelling te komen, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit bij zijn/haar uitvaardigende tegenhanger de nodige informatie inwinnen (punten 95 e.v.).

De focus lag in de zaak *LM* echter op het recht op een eerlijk proces en, meer specifiek, het recht op een onafhankelijke rechter. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie garandeert deze rechten. In het arrest *LM* bevestigt het hof nu dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit de uitlevering ook kan weigeren

‘wanneer de persoon tegen wie [het] aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, in geval van overlevering aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een onafhankelijk gerecht zal worden geschonden en derhalve zijn door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde grondrecht op een eerlijk proces in de kern zal worden aangetast’ (punt 59).

Daartoe moet deze rechter opnieuw een toets uitvoeren. Het gaat om een variant van de toets uit het arrest *Aranyosi en Căldăraru*, aangepast aan het recht op een onafhankelijke rechter en een eerlijk proces. Met name

‘dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit allereerst op basis van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens over het functioneren van het gerechtelijk apparaat in de uitvaardigende lidstaat [...] na te gaan of er een reëel gevaar van schending van het grondrecht op een eerlijk proces bestaat dat verband houdt met het feit dat de rechterlijke instanties van bedoelde staat niet onafhankelijk zijn wegens structurele of fundamentele gebreken in die staat’ (punt 61).

Vervolgens

‘moet die autoriteit [...] concreet en nauwkeurig beoordelen of er in de omstandigheden van het specifieke geval zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat de gezochte persoon dit gevaar na zijn overlevering aan de uitvaardigende lidstaat zal lopen’ (punt 68).

Het hof verduidelijkt dat een met redenen omkleed voorstel van de Europese Commissie op grond van artikel 7 lid 1 VEU in wezen niets verandert aan deze toets. Het bevat relevante informatie voor de eerste stap van de toets (punt 61), maar het kan de rechter niet ontslaan van de tweede stap (punt 69). Volgens het hof is er slechts één uitzondering:

‘[P]as wanneer de Europese Raad onder de voorwaarden in artikel 7, lid 2, VEU bij besluit heeft geconstateerd dat in de uitvaardigende lidstaat sprake is van ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 VEU neergelegde beginselen, zoals die welke inherent zijn aan de rechtsstaat, en de Raad daarna de toepassing van kaderbesluit 2002/584 ten aanzien van die lidstaat heeft opgeschort, is de uitvoerende rechterlijke autoriteit gehouden om de tenuitvoerlegging van elk door die lidstaat uitgevaardigd Europees aanhoudingsbevel automatisch

te weigeren, zonder enige concrete beoordeling te verrichten van het reële gevaar dat de betrokkene loopt dat zijn grondrecht op een eerlijk proces in de kern wordt aangetast’ (punt 72).

Zoals eerder aangegeven heeft de artikel 7-procedure tegen Polen dit stadium (nog) niet bereikt. Wil een nationale rechter ter bescherming van het recht op een eerlijk proces geen gehoor geven aan Europese aanhoudingsbevelen uit Polen, dan zal hij/zij de tweede stap van de toets dus ook moeten uitvoeren.

Dit houdt onder meer in dat:

‘de uitvoerende rechterlijke autoriteit krachtens artikel 15, lid 2, van kaderbesluit 2002/584 verplicht [is] om bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit alle aanvullende gegevens op te vragen die zij voor de beoordeling van het bestaan van een dergelijk gevaar noodzakelijk acht’ (punt 76).

Voor een uitgebreide analyse van dit arrest, zie K.A.M. van Kruisbergen & J. Krommendijk, annotatie bij: HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, *EHRC* 2018, 10 (*LM*). Zie ook de noot van J.W. Ouwerkerk & P.J. Slot in *Ars Aequi* december 2018, p. 1040-1046 (AA20181040).

De artikel 7-procedures

Inmiddels is ook Hongarije het voorwerp van een artikel 7-procedure. Initiatiefnemer was deze keer het Europees Parlement. In zijn resolutie geeft deze instelling te kennen zich zorgen te maken om heel wat ontwikkelingen in Hongarije. Deze hebben onder meer betrekking op de rechterlijke onafhankelijkheid, de vrije meningsuiting en de rechten van minderheden, migranten, asielzoekers en vluchtelingen. Hongarije heeft echter een zaak ingeleid voor het Hof van Justitie ter aanvechting van deze resolutie (zaak C-650/18).

De vraag is natuurlijk of er muziek zit in de artikel 7-procedures tegen Polen en Hongarije. Zo zou de nodige eenparigheid van stemmen in de Europese Raad (art. 7 lid 2 VEU) een aanzienlijk obstakel vormen voor het aannemen van sancties in de zin van artikel 7 lid 3 VEU. Zeker nu meerdere lidstaten het niet zo ver zouden willen drijven (M. de La Baume en R. Heath, ‘Parliament denounces Hungary’s illiberalism’, *Politico*. Laatst geraadpleegd 26 oktober via www.politico.eu). Hopelijk zal de politieke druk die met deze procedures gepaard gaat ergens toe leiden.

Hangende zaken bij het Hof van Justitie

En anders kan misschien nog een juridische oplossing gevonden worden. In dat opzicht is het alvast uitkijken naar het antwoord van het Hof van Justitie op een aantal prejudiciële vragen uit Polen die onder meer het principe van de rechterlijke onafhankelijkheid betreffen (K. Podstawa, “Judgeland”: on Judges and Courts fighting back for the Polish Rule of Law’, *Parlement.com*. Laatst geraadpleegd 26 oktober via www.parlement.com). Bovendien heeft de Europese Commissie bij het Hof van Justitie twee beroepen ingediend tegen Polen die onder meer op hetzelfde principe van de rechterlijke onafhankelijkheid

steunen. Het ene betreft de Poolse wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken (zaak C-192/18); het andere de Poolse wet inzake het Hooggerechtshof (zaak C-619/18). Deze wetten verlagen de pensioenleeftijd van rechters van gewone rechtbanken en van het Hooggerechtshof respectievelijk. Bovendien maken ze zetelen voorbij die leeftijd afhankelijk van goedkeuring door de minister van Justitie en de president respectievelijk.

In afwachting van een arrest ten gronde in de zaak C-619/18 heeft de Europese Commissie om voorlopige maatregelen verzocht. Met name heeft de Europese Commissie het Hof van Justitie er onder meer toe willen aanzetten Polen te gelasten de toepassing van de relevante bepalingen van de wet inzake het Hooggerechtshof en een latere wijzigingswet te schorsen. De vicepresident van het Hof van Justitie heeft dit verzoek voorlopig toegewezen (beschikking van 19 oktober 2018, C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:852 (*Commissie / Polen*)). Althans voor de duur van de procedure in kort geding, die bij het schrijven van deze bijdrage nog lopende was. Wordt vervolgd.